Commission of Inquiry
into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar
Policy Review

Questions for Panel Members: A Background Paper to the Commission's Roundtable of Canadian Experts on Review and Oversight

June 2005

TABLE OF CONTENTS

A. THE REVIEW BODY: STRUCTURE AND JURISDICTION 1

Question 1: Do the national security activities of the RCMP require a new form of review, or is the status quo sufficient?

Question 2: If so, should review of the national security activities of the RCMP be conducted by: (i) the CPC, which would have jurisdiction over all RCMP activities; (ii) .a new body, which would have jurisdiction over the RCMP's national security activities only; (iii) an expanded SIRC, which would have jurisdiction over the RCMP's national security activities in addition to its current mandate; or (iv) an expanded SIRC, or other new agency, which would have jurisdiction over some or all of the other federal agencies with a national security function?

Question 3: How should the Commission's recommendations address issues of integration and information-sharing among the RCMP and: (i) other federal agencies; (ii) provincial and municipal police forces; and (iii) foreign governments and agencies.

DISCUSSION - Questions 1 - 3

(a) Status Quo? 2
(b) Functional or Institutional Review? 3
(c) Divided Jurisdiction 6
(d) Information Sharing 8
(e) Interaction with Domestic Review Models 8

B. REVIEW POWERS 10

Question 4: How should the review body be able to initiate a review: complaints; own-motion investigations; inspections; referral from executive, legislature, or other review bodies?

Question 5: What powers does a review body for national security activities need, and what restrictions should apply? Powers might include access to information and documents; police powers; and remedial powers. Restrictions might include restrictions on the timing of investigations and disclosure in reporting.

DISCUSSION - Questions 4-5

(a) Initiating Review 10
(b) Access to Information 12
(c) Police Powers 14
(d) When to Investigate 14
(e) Remedies 15

C. WHO DOES REVIEW/TO WHOM DO THEY REPORT 16

Question 6: What observations/comments do you have about: (i) the qualifications necessary to review national security activities; (ii) how members should be chosen; (iii) how questions of national security confidentiality should be addressed; (iv) to what entity(ies) the review body should report; and (v) what form(s) should such reporting take, keeping in mind the sometimes conflicting requirements of secrecy and accountability/transparency?

DISCUSSION - Question 6

(a) The Review Body 17
(b) Reporting and Disclosure 18

This paper is designed to set out issues which arise in considering a review mechanism for the RCMP's national security activities.[1] The RCMP is Canada's national police force. It is presently subject to review by a number of accountability and review mechanisms including the Commission for Public Complaints Against the RCMP, or CPC.[2] The Commissioner may recommend that there be no change in the current review mechanisms, that aspects of the CPC should be amended, or that there should be a different review body for the RCMP's national security activities. As part of the process of considering the design of a review mechanism, this paper sets out six major questions, and briefly reviews various aspects of each question.[3] These questions will be the subject of discussion at the Commission's Roundtable of Canadian Experts on Review and Oversight on June 10, 2005.

A. THE REVIEW BODY: STRUCTURE AND JURISDICTION

Question 1: Do the national security activities of the RCMP require a new form of review, or is the status quo sufficient?

Question 2: If so, should review of the national security activities of the RCMP be conducted by:

(i) the CPC, which would have jurisdiction over all RCMP activities;

(ii) a new body, which would have jurisdiction over the RCMP's national security activities only;

(iii) an expanded SIRC, which would have jurisdiction over the RCMP's national security activities in addition to its current mandate; or

---

[1] There is a list of acronyms at the end of this document.

[2] See discussion of the CPC's present structure in the Commission's Background Paper, "Domestic Models of Review of Police Forces". Available online at www.ararcommission.ca.

[3] This paper is not intended to be an exhaustive discussion of all possible features of a review mechanism, nor the advantages or challenges of each feature. It is designed to facilitate discussion at the Commission's Roundtable of Canadian Experts on Review and Oversight. More detailed analysis and discussion is found in the Background Papers to the Commission's Consultation Paper, and in the Commission's Supplementary Papers, all of which are available online at www.ararcommission.ca.

(iv) an expanded SIRC, or other new agency, which would have jurisdiction over some or all of the other federal agencies with a national security function?

Question 3: How should the Commission's recommendations address issues of integration and information-sharing among the RCMP and:

(i) other federal agencies;

(ii) provincial and municipal police forces; and

(iii) foreign governments and agencies.

For example: how should secondments and co-locations be treated for review purposes? Should review bodies be empowered to scrutinize integrated activity and information-sharing through cooperative arrangements and joint investigations?

(a) Status Quo?

The first question that must be addressed is whether the current review of the RCMP's national security activities is sufficient. As noted in the Commission's Consultation Paper[4], and in the RCMP's written submissions to the Commission[5], the RCMP already has a number of accountability and review structures. For example, it has a governing statute, a code of conduct, internal policies, ministerial directives, and a supervisory hierarchy. It is subject to scrutiny by independent agencies, including the CPC and the Auditor General. It must comply with the *Privacy Act*, the *Access to Information Act*, the *Canadian Human Rights Act*, the *Charter of Rights and Freedoms* and the dictates of the rule of law. The evidence that the RCMP collects and attempts to use in prosecutions is subject to judicial scrutiny.

The CPC has made submissions indicating that in its view, however, the status quo is inadequate, in part because the "powers conferred upon the CPC have never been sufficient to adequately

[4] Commission's Consultation Paper, p. 36.
[5] RCMP Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 25-32.

discharge the mandate given".[6] The CPC points in particular to what it refers to as the difficulty in accessing information, and the lack of power to compel the production of evidence, statements or documents unless a public hearing is called. The CPC also notes limitations on any complaint-based process, particularly in the context of national security issues.[7]

A number of groups have also taken the position that the CPC, as presently structured with its present powers, cannot effectively review the RCMP's national security activities.[8]

(b) Functional or Institutional Review?

One of the central questions is over what agency, agencies and/or activities a review body should have jurisdiction. Should the RCMP have its own review body? Should the review body also review other national security actors (some or all of the RCMP, CSIS, CSE, military intelligence, and various federal agencies and departments)?

In Canada we presently have separate review bodies for each major agency involved in national security activities. Thus, the CPC reviews the RCMP, SIRC reviews CSIS, and the CSE Commissioner reviews the CSE. There are other federal departments and agencies that are also involved in national security and intelligence activities which are not subject to any comparable review.

Members of provincial and municipal police forces are generally not subject to the jurisdiction of the CPC even when working with the RCMP in integrated national security teams unless they are appointed as RCMP supernumerary special constables,[9] and remain subject to the disciplinary jurisdiction of their home police force.[10] The Canadian Association of Chiefs of Police has

---

[6] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 22.
[7] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 22-23.
[8] See, for example, International Civil Liberties Monitoring Group Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 3; CAF/CAIR-Can Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 21; British Columbia Civil Liberties Association Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 7-8.
[9] *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10 ("*RCMP Act*"), ss. 7 and 45.35(1).
[10] See Ottawa Police Service Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 5; Ontario Provincial Police Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 8.

urged a legislative solution to issues of accountability and oversight when a police officer from one jurisdiction is subject to a complaint while working in another jurisdiction.[11]

Since 9/11 there has been increased integration of law enforcement and security intelligence actors. The anti-terrorist investigations conducted by RCMP INSET teams, which may involve CSIS, provincial and municipal police forces, and other federal departments such as the CBSA, is only one example of this integration. It may be argued that the current agency-based review model prevents any one of the review agencies from obtaining the whole picture with respect to an integrated project.

Internationally, there are models of both agency-based and function-based review. In Norway[12] and in the United Kingdom[13], jurisdiction for some review purposes is defined functionally, meaning it extends to both police and intelligence services insofar as they are engaged in defined national security or investigative activities. The review committee for security intelligence in Norway, the EOS Committee, sees advantages in its multi-agency jurisdiction, including its ability to monitor integrated activity. This view is shared by the Swedish and Australian Commonwealth Ombudsman's offices, which are bodies of general jurisdiction, and which therefore review both police and security intelligence activities.

In Belgium there is an interesting model which combines agency-based jurisdiction with statutory gateways[14] between review agencies. Committee P, which has jurisdiction over the police, and Committee I, which has jurisdiction over two intelligence agencies, have a statutory obligation to exchange information, to hold joint meetings and to jointly discharge duties in

---

[11] CACP Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 16-19, and the *Cross-Border Policing Act*, C.C.S.M. c. C325.

[12] The Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services, known as the "EOS Committee" in Norway, has jurisdiction over all "intelligence, surveillance and security services carried out by, under the control of or on the authority of the public administration". See *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, Act No. 7 of 3 February 1995, s. 1.

[13] The review bodies created by the *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (U.K.), 2000, c. 23 ("*RIPA*"), whose jurisdiction is defined by investigative activity (e.g. intercepts, surveillance), generally monitor any public authority engaged in the defined activities.

[14] We use this term to connote statutory mechanisms that allow for information-sharing and/or other forms of cooperation or interaction among review bodies.

some cases.[15] They have conducted joint investigations and issued separate reports based on those joint investigations.

In the United States, the Inspectors General of the CIA, the Department of Justice[16] and Homeland Security all expressed a preference for agency-based review. The Inspector General of the CIA specifically commented on the desirability of sole-agency jurisdiction for review of CIA activities since the CIA's functions are specialized and complicated, and concentration on one agency allows for the necessary specialization and understanding in the body responsible for accountability as well. The Inspector General of the Department of Justice noted that single-agency review coupled with an ability to coordinate cross-agency reviews was an important feature for review of integrated or overlapping investigative activity. In the U.S., this is accomplished by joint Inspectors General reviews (e.g., the Inspectors General of the CIA and of the Department of Justice may jointly investigate a matter).

Another model to facilitate cooperation with other accountability bodies is found in Australia. In fulfilling its mandate with respect to the integrated Australian Crime Commission (ACC), for example, the Commonwealth Ombudsman has the statutory authority to enter into investigation "arrangements" with other accountability bodies that have jurisdiction over members of the ACC.[17]

In the United Kingdom, the IPCC has in the past engaged in joint investigations with other accountability bodies. A "statutory gateway" was also recently created to allow for information exchange and cooperation between the IPCC and the Parliamentary Ombudsman, both of whom have review jurisdiction over certain aspects of the Revenue and Customs Department. Thus, the IPCC and the Parliamentary Ombudsman "may disclose information to each other for the

---

[15] *Organic Law of 18 July 1991 on Monitoring Police Forces and Intelligence Services*, ss. 52ff.

[16] The Inspector General of the Department of Justice has jurisdiction over a number of agencies with police-like functions including the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Drug Enforcement Agency (DEA), the U.S. Marshals Service, the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, and the Federal Bureau of Prisons.

[17] *Ombudsman Act 1976* (Cth), s. 8. A Parliamentary Committee recently recommended that consideration be given to greater liaison between the Commonwealth Ombudsman, the state ombudsmen, and the Inspector-General of Intelligence and Security, with respect to possible joint reviews of combined ASIO/police operations.

purposes of the exercise of" their respective mandates, and "may jointly investigate" certain matters.[18]

Some of the submissions to this Commission have taken the position that the single agency model leads to a better understanding of the particular needs of the agency and its actions and effects. For example, the CSE Commissioner has expressed the view that an agency-based model appears preferable, stating:[19]

> [I]t remains doubtful whether one review body could conduct effective review of the disparate array of activities conducted by the security and intelligence community overall.

On the other hand, the CPC notes that a single review body with jurisdiction over all national security actors would have the advantage of ensuring that all intrusive national security activities are subject to a consistent level of civilian review.[20]

The BCCLA also preferred a single national security review body, stating that:

> A civilian review agency responsible for ensuring accountability in the area of national security must be able to follow the thread of evidence either forward to its conclusion or back to its inception regardless of whether it originated with the RCMP, CSIS or some other agency.[21]

(c) Divided Jurisdiction

Another question is whether to divide the review jurisdiction for the RCMP. Should separate agencies review the RCMP's national security activities and non-national security activities? In such a case the jurisdiction of the "national security review agency" could be defined by function (i.e., all national security activities) or by agency (RCMP, CSIS, CSE and CBSA, for example).

Norway provides an example of divided jurisdiction. In Norway, there is a complaints-based body which is responsible for the entire police force, while a separate review body, the EOS

---

[18] *Commissioners for Revenue and Customs Act 2005* (U.K.), 2005, c. 11, ss. 28(3) - (4).
[19] CSE Commissioner Submissions to Arar Commission (January, 2005), p. 4.
[20] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 54.
[21] BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 13.

Committee, has review jurisdiction over the two intelligence agencies as well as the Police Security Service. The EOS Committee not only addresses complaints against the Police Security Service, but also conducts regular inspections. Guidelines direct the complaints-based body responsible for the whole of the police force to advise the EOS Committee of any allegations against the Police Security Service, to keep it apprised of such investigations and recommendations, and to inform the EOS Committee of any matters that may be of interest to the Committee. The EOS Committee has a more limited reciprocal duty. The members of the Police Security Service are thus subject to two forms of review. It should be noted that the Police Security Service has a separate statutory basis from the ordinary police service, and has separate offices. However, there is integrated activity, including information sharing, between the two, and the EOS Committee in a recent annual report raised the question of whether it should have jurisdiction over portions of the ordinary police service that are involved in counter-terrorist national security activities.[22]

Such practical difficulties may arise in attempts to define jurisdiction by function in relation to policing functions. In particular, some police investigations start out as ordinary investigations and then become national security investigations. It is theoretically possible that they could switch back again. As the Canadian Association of Chiefs of Police has noted:

> [N]ot only are many terrorist related activities considered to be crimes, many of the precursor activities of terror-related criminals involve straightforward, uncomplicated and basic criminal activity that will ultimately lead to terrorist acts.[23]

The Police Ombudsman for Northern Ireland holds a similar view, noting that terrorist groups engage in many ordinary crimes, often for financing purposes, such as credit card fraud, fuel smuggling, drug smuggling, robbery and petty crime. She also notes that investigations often switch back and forth or run concurrently in a counter-terrorist unit and/or a different unit of the police force.[24] The Ontario Provincial Police has raised a similar concern in the Canadian context. In its submissions, the OPP states that intelligence-led policing, which involves

---

[22] See the discussion of Norway in the Commission's Supplementary International Models Paper.
[23] CACP Submissions to Arar Commission (March, 2005), p. 11 (footnotes omitted).
[24] See the discussion of the Police Ombudsman for Northern Ireland in the Commission's Supplementary International Models Paper.

information flows throughout a police force as well as to and from other policing/security agencies, has implications for a review model in that it would "probably not be effective to single out a particular division of a law enforcement agency for oversight or review".[25] The Commission is interested in how these types of issues might be addressed by statutory provisions if a divided jurisdiction model were to be adopted.

(d) Information Sharing

Information-sharing is critical to both criminal investigations and national security/intelligence gathering. This involves issues of how an agency comes into possession of information, the use it makes of that information, the persons to whom the information may be supplied, and under what conditions. In the national security realm, information may be received from or imparted to, domestic and foreign law enforcement agencies, domestic and foreign security and intelligence agencies, and domestic and foreign governments and international agencies.

There may be features specific to national security information, including the security of sources, methods and international information-sharing arrangements, which must be accommodated in the design of a review body. There may also be differences regarding information-sharing by police forces as opposed to security and intelligence agencies, which may lead to different powers, constraints or features in a review body. These are all issues of interest to the Commission.

(e) Interaction with Domestic Review Models

Each of the potential revised models, discussed above, will have some effect on existing review models. There may be gaps or inconsistencies in the review framework. In Australia, the Ombudsman and Privacy Commissioners have noted gaps and inconsistencies in the accountability framework for cross-border law enforcement matters, which may arise in relation to:

- referring complaints;

[25] OPP Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 18-19.

- sharing information;
- delegating power to another accountability body better placed to investigate a mater; and
- initiating involvement in a matter.[26]

In the Canadian context, examples of issues which may arise include:

- If there is to be a combined agency for federal governmental actors, how would this agency interact with (i) provincial and municipal participants in integrated national security enforcement teams, and (ii) domestic review agencies with jurisdiction over those participants?
- In the Canadian federal system, would statutory gateways between federal review bodies such as SIRC and provincial review bodies such as the Office of the Police Complaint Commissioner (B.C.) or the Police Ethics Commissioner (Québec), be effective?
- Within the federal government system, is single-agency review (e.g., CSE/CSIS/RCMP) with an ability to coordinate cross-agency review through statutory gateways preferable to a super-agency review body? Why or why not?
- On review of information collection and sharing practices, what should be the role of the Privacy Commissioner and how should this be coordinated with review agencies?

The Commissioner welcomes comments as to the principles he should consider, and the issues that arise, relating to the interaction of any RCMP national security review mechanism with existing domestic review models.

---

[26] "Who's got the Map?", paper delivered at Australian Institute of Administrative Law, National Administrative Law Forum, Hobart, July 2004, by Claire Pitham, Director of Investigations, Commonwealth Ombudsman (Australia), p. 9.

B. REVIEW POWERS

Question 4: How should the review body be able to initiate a review: complaints; own-motion investigations;[27] inspections;[28] referral from executive, legislature, or other review bodies?

Question 5: What powers does a review body for national security activities need, and what restrictions should apply? Powers might include access to information and documents; police powers; and remedial powers. Restrictions might include restrictions on the timing of investigations and disclosure in reporting.

(a) Initiating Review

In Canada, review of police forces has typically been complaints-driven.[29] Many of the submissions to the Commissioner have taken the position that a purely complaint-based system is inappropriate for national security activities of the RCMP.[30] Many foreign agencies that review national security activities also share this view. The central reasons advanced by review agencies for own-motion investigation and inspection powers with respect to national security activities relate to the secretive nature of the investigations, the potential unreliability of information, and other issues which have been discussed in the Commission's Background Paper, "National Security and Rights and Freedoms".[31]

The BCCLA has also identified a number of potential barriers to access for prospective complainants, including:

(i) Linguistic, educational and literacy obstacles;

---

[27] We use the term "own-motion investigations" to encompass investigations, or complaints, that a review body can initiate of its own motion.

[28] We use the term "inspections" to mean a power to inspect the agency's activities, in the absence of a complaint, in a manner resembling audits of an agency's activities, and generally unrestricted in scope. An inspection power differs from the power to conduct own-motion investigations insofar as the latter generally relates to one identifiable matter or course of conduct.

[29] See discussion in the Commission's Background Paper, "Domestic Models of Review of Police Forces."

[30] See, for example, BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 8-10; CCLA Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 6; CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 23-25.

[31] Available online at www.ararcommission.ca.

(ii) Cultural experience – including ethnic and cultural backgrounds that harbour a distrust of police, or fear of police reprisals;

(iii) Legal status: refugee claimants or permanent residents may be reluctant to jeopardize immigration status; and

(iv) Inadequate advocacy or assistance resources.[32]

In addition, the Chair of the CPC in her submissions states that a number of Muslims have brought to her attention alleged improprieties in RCMP investigations, but made it clear to her that fear prevented them from making formal complaints.[33]

An interesting model with respect to civil liberties complaints in particular is found in the statutory mandate of the Inspector General of the Department of Justice in the United States. He is directed to designate one official in his office to "review information and receive complaints alleging abuses of civil rights and civil liberties" by employees, and to "make public through the Internet, radio, television and newspaper advertisements information on the responsibilities and functions of, and how to contact, the official."[34] He is also to report semi-annually on these issues to Committees of the House and Senate. The Office has commenced an extensive outreach program, including the publication of advertisements in Arabic, Urdu and other languages, in a variety of ethnic media outlets. The BCCLA has recommended that the federal government establish an Office of the Civil Liberties Ombudsperson, with a mandate of promoting and protecting civil liberties, the rule of law and *Charter* values in the context of national security.[35]

Internationally, most review bodies for police and intelligence agencies have the ability to conduct "own motion" investigations, which is the power to commence an investigation into a particular matter either by filing its own complaint or otherwise. Many also have the power to

---

[32] BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 8-9.
[33] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 23-24.
[34] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 ("*PATRIOT Act*"), s. 1001.
[35] BCCLA Submissions to Arar Commission (March, 2005), pp. 15-18.

generally inspect or audit files at will or periodically. These include review bodies whose remit includes national security policing: Committee P in Belgium; the EOS Committee in Norway; the Inspector Generals for the Departments of Justice and Homeland Security in the United States; and the inspection bodies created by the *RIPA* in the U.K.[36]

In Canada, SIRC has an inspection function[37], while the CPC does not, although the CPC has the power to initiate its own complaints.[38]

In Québec, the Police Ethics Commissioner is not specifically given the power to initiate a complaint, but the Minister may request an investigation.[39]

Another potential method by which investigations may be triggered could include a request by the legislative branch or the executive branch to investigate certain matters. In Canada, the Minister may direct SIRC to provide the Minister with special reports on CSIS.[40] The Australian Prime Minister or the responsible Minister may request the IGIS to inquire into a matter.[41] The Senate and House Committees may request U.S. Inspectors General to inquire into specific matters.

A further question arises as to whether wider powers (such as inspections) could appropriately be given to the CPC in the national security area without giving such powers to the CPC in other areas of the RCMP's activities.

(b) Access to Information

The statutory authority to access information held by other bodies is an important issue. To what extent should the agency have the power to compel documents and information from the agency under review or from any other source? In Canada, SIRC and the CSE Commissioner have

---

[36] The inspection powers of these bodies are circumscribed by the activity under review.
[37] *Canadian Security Intelligence Service Act* ("*CSIS Act*"), R.S.C. 1985, c. C-23, ss. 38-40.
[38] *RCMP Act*, s. 45.37(1).
[39] *Police Act*, R.S.Q. c. P-13.1, s. 166.
[40] *CSIS Act*, s. 54.
[41] *Inspector-General of Intelligence and Security Act 1986* (Cth), ("*IGIS Act*") ss. 8-9.

complete access to the files of CSIS and the CSE respectively.[42] The CSE Commissioner has subpoena powers which extend outside the agency to private actors, to other government departments, or to an agency such as the RCMP.[43] In contrast, SIRC has the power to summons witnesses and compel document production, but only in the context of investigations of complaints, and not in its general review capacity.[44]

The Québec Police Ethics Commissioner has powers of entry to police premises and power to require the production of documents. By contrast, there are no such powers for the Ontario Civilian Commission on Police Services for the normal complaint process.[45] In Manitoba, the Commissioner of the Law Enforcement Review Agency has broad powers of search and seizure pursuant to search warrants, and the agency may demand relevant information from the chief of police of the department involved in the complaint.[46]

There are a number of international review bodies for policing activities that generally have access to classified information relevant to their mandate, including the Police Ombudsman for Northern Ireland, the *RIPA* authorities in the United Kingdom, and Committee P in Belgium.

The Inspectors General of the CIA, Homeland Security and Department of Justice have broad subpoena powers applicable to non-federal government actors.[47] They are directed by statute to use methods other than subpoenas to obtain information from federal government actors. However, other federal actors cooperate in the provision of information to Inspectors General. If there is an issue about obtaining access to documents held by another federal department or agency, then the Inspector General CIA, for example, can raise the issue with the Inspector General Homeland Security to obtain cooperation from federal employees subject to the latter's review jurisdiction.

---

[42] Subject only to Cabinet privilege.
[43] *National Defence Act*, R.S.C. 1985, c. N-5, s. 273.63(4).
[44] *CSIS Act*, ss. 39, 50.
[45] Commission's Background Paper, "Domestic Models of Review of Police Forces", pp. 9-10.
[46] *Law Enforcement Review Act*, C.C.S.M. c. L. 75, ss. 12(2) and 12(5).
[47] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1 – 12 (1978)("*Inspector General Act of 1978*"), s. 6.

(c) Police Powers

A further question is whether the review agency requires police powers in the course of its investigation.

The Police Ombudsman for Northern Ireland has police powers including search and seizure powers and the power to arrest individuals who decline to assist in her investigations process. The Ombudsman has used this power a number of times. The IPCC, with jurisdiction over all police forces in England and Wales, as well as certain specialized police organizations such as the National Criminal Intelligence Service and certain aspects of Revenue, Customs and Immigration, also has police powers at its disposal.[48]

The U.S. Inspectors General, in addition to their powers to compel documents and testimony, are also empowered to carry firearms, make arrests, and seek and execute search warrants.[49] It should be noted that the Inspectors General investigations can include criminal investigations.

(d) When to Investigate

Another question is whether there should be restrictions on the timing of investigations. This may be related to the principle of police independence, or to preserving the integrity of ongoing criminal investigations. On the issue of police independence, the RCMP has stated as follows:

> Threats to police independence are less apparent with a review model that would operate at a distance from government, and that would conduct retrospective audits without interfering in active investigations. Retrospective audits of case files can serve an important function, and the RCMP supports the proposition that external review strengthens its operations in the national security sphere.[50]

A number of review bodies with jurisdiction over police forces have the ability to run investigations concurrently with police investigations. For example, the Police Ombudsman for Northern Ireland has the power to conduct investigations of the police service concurrently with

---

[48] *Police Reform Act 2002* (U.K.), 2002, c. 30, s. 19(4) of Schedule 3, Part 3.
[49] *Inspector General Act of 1978*, s. 6(e)(1).
[50] RCMP Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 17.

the police service's criminal investigations, including terrorism investigations, into the same or related events. At times, both the Ombudsman's office and the police force require access to the same evidence and there is negotiation about such access. On occasion, the Ombudsman has even taken primacy over an alleged crime scene.[51]

In the United Kingdom, the IPCC conducts investigations that parallel concurrent police investigations, including national security investigations. While there are practical issues to address, such as access to evidence required by both bodies, each has been able to carry out its mandate without interference with the others.[52]

The Inspectors General in the United States frequently conduct investigations concurrently with ongoing FBI or state police criminal investigations.

(e) Remedies

The final issue is whether the review body should have powers of recommendation only, or whether it should have the ability to issue binding orders.

Existing Canadian review bodies (CPC/SIRC/CSE Commissioner) have recommendation powers only with respect to the broad review issues. Most of the international bodies also have only recommendation powers. These bodies, by and large, believe that public accountability and agency responsibility have meant that the recommendation powers are sufficient, and allow the agency to implement changes in an appropriate manner.

Further, as the CPC has submitted to this Commission, when it comes to the operation of a police force, recommendation powers pose fewer problems with respect to the doctrine of police independence.[53] The Canadian Civil Liberties Association also adopted this view, submitting that the review agency should not acquire decision-making power over any law enforcement authority on the grounds that "to whatever extent it had a power of decision, the audit agency

---

[51] See Commission's Supplementary International Models Paper.
[52] See discussion in the Commission's Supplementary International Models Paper.
[53] CPC Submissions to Arar Commission (February, 2005), pp. 12-14.

would be at risk of inheriting the general reluctance to take on the police that afflicts so many politicians."[54]

The International Civil Liberties Monitoring Group has made the interesting suggestion that the agency should have a "public education mandate" to ensure that its reports receive public attention.[55] This is similar to the explicit statutory public education mandate given to the Inspector General of the Department of Justice, discussed earlier.

On the other hand, the Canadian Arab Federation and the Canadian Council on American-Islamic Relations submit that a review body should have a broad variety of remedies, including the ability to order compensation to individuals, and "written and/or public apologies, certification that an individual is not subject to investigation, erasure or rectification of erroneous files, and the issuance of corrective policy and practice directives."[56]

C. WHO DOES REVIEW/TO WHOM DO THEY REPORT

Question 6: What observations/comments do you have about:

(i) the qualifications necessary to review national security activities;

(ii) how members should be chosen;

(iii) how questions of national security confidentiality should be addressed;

(iv) to what entity(ies) the review body should report; and

(v) what form(s) should such reporting take, keeping in mind the sometimes conflicting requirements of secrecy and accountability/transparency?

---

[54] CCLA Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 10.
[55] ICLMG Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 5.
[56] CAF/CAIR-Can Submissions to Arar Commission (February, 2005), p. 26.

(a) The Review Body

Domestic and international review bodies for police and security and intelligence agencies exhibit different relationships to the legislative and executive branches, and qualifications, membership and appointment or election procedures vary widely.

The CPC can be composed of up to 31 members, although at present, only the Chair and the Vice-Chair are members of the Commission. Members are appointed by the federal Cabinet for five-year renewable terms, and can only be removed for cause. No special qualifications are required. Most of the international models that we reviewed range from one member to seven members. The question arises as to whether the Commission could appropriately review national security activities if it were at its full complement of 31 members.

SIRC is constituted as a Committee consisting of the Chair and two to four other members, all of whom are to be Privy Councillors not serving in Parliament. Members are chosen by the Prime Minister after consultation with the Leader of the Opposition and the leaders of each party in the House of Commons with 12 or more members. Members are appointed for a five year term and are eligible to be re-appointed for a five-year term. Members of SIRC must comply with security requirements and are required to take an oath of secrecy.

A third model is that of the CSE Commissioner. The Commissioner is appointed by Governor in Council. He or she must be a supernumerary judge or a retired judge of a superior court.

The other Canadian model which is often used where independence is critical is that of the independent officer of Parliament. Federal examples are the Information Commissioner, the Privacy Commissioner, and the Auditor General. The Privacy Commissioner, for example, is appointed by the Governor in Council only after approval by resolution of both the House and Senate, for a seven year renewable term. He or she may only be removed from office on address to each of the House and the Senate. He or she reports directly to Parliament.

In Belgium and Norway, members of the review bodies are elected by the legislature, which is not a practice that we have in Canada. Similarly, the Ombudsman in Sweden is elected by the

legislature. Other UK oversight bodies have required that only judges or retired judges may hold certain review positions.

(b) Reporting and Disclosure

There is a tension between the need to protect national security and the desire to provide public information about review of national security activities, whether conducted by the police or by security intelligence agencies. It is generally accepted that there cannot be full disclosure of all information. The question is how best to balance the public need for accountability with the protection of national security.

The CPC presently submits an annual report to the Minister, who must lay it before each House of Parliament on any of the first fifteen days that that House is sitting after the Minister receives it.[57] As presently constituted, however, the CPC does not have full access to classified information.

SIRC conducts investigations and inspections involving national security and intelligence, and submits annual and special reports to the Minister. The Minister must lay the annual reports before each House of Parliament on any of the first fifteen days that that House is sitting after the Minister receives it.[58] SIRC does not make its investigations of complaints, nor its special reports public. The Minister is not obliged to make these reports public. Although the reports are subject to requests under the *Access to Information Act*, there are national security exemptions from disclosure under that Act.[59]

By contrast, the Privacy Commissioner and the Auditor General report directly to the legislative branch.[60]

---

[57] *RCMP Act*, s. 45.34.
[58] *CSIS Act*, ss. 53-54.
[59] *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, s. 15.
[60] *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 38 - 40; *Auditor General Act*, R.S.C. 1985, c. A-17, ss. 7, 8.

Some international review bodies have statutory provisions specifically directed to the confidentiality of reporting practices. For example, the Office of the Inspector General for the CIA is specifically directed by legislation:

> "to take due regard for the protection of intelligence sources and methods in the preparation of all reports issued by the office and, to the extent consistent with the purpose and objective of such reports, take such measures as may be appropriate to minimize the disclosure of intelligence sources and methods described in such reports."[61]

In the United States, there is an interesting statutory mechanism which allows for an executive branch veto over the disclosure of information in the report of an Inspector General but which requires accountability for the use of such veto to Congress. For example, the Attorney General can prohibit disclosure by the Inspector General of the Department of Justice of "sensitive information", including information concerning ongoing criminal proceedings, undercover operations, the identity of sources, intelligence matters, and national security information. If the Attorney General does so, he or she must then state his or her reasons for doing so to Congress.[62] The Department of Justice Inspector General advises that this section is generally interpreted to allow the Attorney General to prohibit disclosure of "sensitive information" only, and not to prohibit the investigation or other scrutiny that the Inspector General might choose to undertake. The Inspector General advises that this power has been invoked only once, in 1998, to delay disclosure of a report by six months.[63]

In Australia, the IGIS reports to the Prime Minister on inquiries, inspections and compliance by the ASIS and DSD.[64] The complete report is to be provided to the Leader of the Opposition in the House of Representatives, but there is a statutory obligation of secrecy on the Leader with respect to any part of the IGIS' Report not tabled in Parliament.[65] Prior to tabling the Report in each House of Parliament, the Prime Minister may make such deletions "as the Prime Minister

---

[61] 50 USC Sec. 403q(c)(3).
[62] *Inspector General Act of 1978*, s. 8E.
[63] Office of the Inspector General of the Department of Justice, "Epilogue", dated July 1998, to its "CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy: a review of the Justice Department's investigations and prosecutions", dated December 1997. See http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.
[64] *IGIS Act*, s. 35(2) – (2B).
[65] *IGIS Act*, s. 35(3).

considers necessary in order to avoid prejudice to security, the defence of Australia, Australia's relations with other countries or the privacy of individuals".[66]

[66] *IGIS Act*, s. 35(3).

ACRONYMS USED IN THIS PAPER

ACRONYM	*MEANING*
ACC	Australian Crime Commission (Australia)
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australia)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australia)
BCCLA	British Columbia Civil Liberties Association (Canada)
CACP	Canadian Association of Chiefs of Police (Canada)
CAF/CAIR-Can	The Canadian Arab Federation/Canadian Council on American-Islamic Relations (Canada)
CBSA	Canada Border Services Agency (Canada) – department of federal government responsible for managing the nation's borders by administering and enforcing domestic laws governing trade and travel, as well as international agreements and conventions.
CCLA	Canadian Civil Liberties Association (Canada)
CIA	Central Intelligence Agency (U.S.)
Committee I	Standing Committee for the Monitoring of Intelligence Services (Belgium)
Committee P	Standing Committee for the Monitoring of Police Forces (Belgium)
CPC	Commission for Public Complaints Against the RCMP (Canada) – review body for RCMP
CSE	Communications Security Establishment (Canada) – national cryptological agency
CSIS	Canadian Security Intelligence Service (Canada) – national civilian security intelligence service
DEA	Drug Enforcement Agency (U.S.)
DSD	Defense Signals Directorate (Australia)
EOS Committee	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norway)

FBI	Federal Bureau of Investigation (U.S.)
ICLMG	International Civil Liberties Monitoring Group (Canada)
IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australia)
INSET	Integrated National Security Enforcement Team (Canada) – RCMP led investigation team, in which provincial and municipal police forces, CSIS, and other federal departments and agencies may participate
IPCC	Independent Police Complaints Commission (U.K.)
OPP	Ontario Provincial Police (Canada) – provincial police force
RCMP	Royal Canadian Mounted Police (Canada) – national police force
RIPA	*Regulation of Investigatory Powers Act* (U.K.)
SIRC	Security Intelligence Review Committee (Canada) – review body for CSIS

Commission d'enquête
sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar
Examen de la politique

Questions pour les membres du Comité : Document de référence destiné à la Table ronde des experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance

[TRADUCTION]

juin 2005

TABLE DES MATIÈRES

A. ORGANISME D'EXAMEN : STRUCTURE ET COMPÉTENCE 1

Question 1 : Les activités en matière de sécurité nationale de la GRC exigent-elles une nouvelle forme d'examen, ou est-ce que le statu quo suffit?

Question 2 : Si oui, l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale devrait-il être mené par : (i) la CPP, qui aurait compétence sur toutes les activités de la GRC; (ii) une nouvelle entité, qui n'aurait compétence que sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale; (iii) un CSARS élargi qui, en plus de son mandat actuel, aurait compétence sur des activités de la GRC en matière de sécurité nationale; ou (iv) un CSARS élargi, ou un autre nouvel organisme, qui aurait compétence sur certaines ou toutes les autres entités fédérales exerçant des fonctions en matière de sécurité nationale?

Question 3 : De quelle façon les recommandations de la Commission devraient-elles aborder les questions touchant l'intégration et l'échange d'informations entre la GRC et : (i) les autres organismes fédéraux; (ii) les forces policières provinciales et municipales; et (iii) les gouvernements et organismes étrangers?

DISCUSSION - Questions 1 à 3

a) Statu quo? 2
b) Examen basé sur la fonction ou l'institution? 3
c) Compétence partagée 7
d) Partage de renseignements 8
e) Interaction avec les modèles d'examen canadiens 9

B. POUVOIRS D'EXAMEN 11

Question 4 : De quelle façon l'organisme d'examen devrait-il pouvoir ouvrir une enquête : à la suite d'une plainte; de sa propre initiative; dans le cadre d'inspections; à la suite d'un renvoi par l'exécutif, l'assemblée législative ou d'autres organes pertinents?

Question 5 : Quels pouvoirs devraient être conférés à un organisme d'examen des activités concernant la sécurité nationale et quelles restrictions devraient s'appliquer? Ces pouvoirs peuvent comprendre l'accès aux renseignments et aux documents, des pouvoirs de police et des pouvoirs de redressement. Quant aux restrictions, il pourrait s'agir du moment où on peut tenir les enquêtes et de la publication de rapports.

DISCUSSION - Questions 4 et 5

a) L'initiative d'un examen 11
b) Accès à l'information 14
c) Pouvoirs de police 15
d) Quand enquêter 16
e) Mesures correctives 17

C. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT? 18

Question 6 : Quelles observations feriez-vous au sujet : (i) des qualifications nécessaires pour examiner les activités concernant la sécurité nationale; (ii) du mode de sélection des membres; (iii) de la manière dont il faudrait traiter les questions de la confidentialité liée à la sécurité nationale; (iv) de l'entité ou des entités auxquelles l'organisme d'examen devrait faire rapport; (v) de la ou des formes qu'un tel rapport devrait prendre, compte tenu des besoins parfois contradictoires de confidentialité et de responsabilisation/transparence.

DISCUSSION - Question 6

a) L'organisme d'examen 19
b) Rapports et communication de renseignements 20

Le présent document a pour objet d'énoncer les questions qui se posent dans le cadre de l'étude d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale[1]. La GRC est la force de police nationale du Canada. La GRC est actuellement soumise à l'examen par nombreux organismes chargés de la responsabilité et de l'examen, y compris la Commission des plaintes du public contre la GRC (la CPP)[2]. Le commissaire pourrait recommander qu'aucun changement ne soit apporté aux mécanismes d'examen actuels, que des aspects de la CPP soient modifiés, ou qu'un organisme différent soit chargé de l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Le présent document énonce six questions importantes qu'il faut se poser lors de la conception d'un mécanisme d'examen, et il passe brièvement en revue différents aspects de chacune[3]. Ces questions feront l'objet de discussions lors de la Table ronde des experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, qui aura lieu le 10 juin 2005.

A. ORGANISME D'EXAMEN : STRUCTURE ET COMPÉTENCE

Question 1 : Les activités en matière de sécurité nationale de la GRC exigent-elles une nouvelle forme d'examen, ou est-ce que le statu quo suffit?

Question 2 : Si oui, l'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale devrait-il être mené par :

(i) la CPP, qui aurait compétence sur toutes les activités de la GRC;

(ii) une nouvelle entité, qui n'aurait compétence que sur les activités de la GRC en matière de sécurité nationale;

---

[1] On trouvera une liste d'acronymes à la fin du présent document.

[2] Voir la discussion portant sur la structure actuelle de la CPP dans le document de référence de la Commission intitulé « Modèles d'examen des activités des forces policières au Canada », disponible en ligne à www.commissionarar.ca.

[3] Le présent document ne se veut pas une discussion complète de toutes les caractéristiques possibles d'un mécanisme d'examen ou des avantages ou défis présentés par chaque caractéristique. Il vise à faciliter la discussion à la Table ronde des experts canadiens sur les modèles d'examen et de surveillance, convoquée par la Commission. Une analyse et une discussion plus détaillées se trouvent dans les Documents de référence rattachés au Document de consultation de la Commission, ainsi que dans les Documents supplémentaires de la Commission. Tous ces documents sont disponibles en ligne sur www.commissionarar.ca.

(iii) un CSARS élargi qui, en plus de son mandat actuel, aurait compétence sur des activités de la GRC en matière de sécurité nationale; ou

(iv) un CSARS élargi, ou un autre nouvel organisme, qui aurait compétence sur certaines ou toutes les autres entités fédérales exerçant des fonctions en matière de sécurité nationale?

Question 3 : De quelle façon les recommandations de la Commission devraient-elles aborder les questions touchant l'intégration et l'échange d'informations entre la GRC et :

(i) les autres organismes fédéraux;

(ii) les forces policières provinciales et municipales; et

(iii) les gouvernements et organismes étrangers?

Par exemple : comment devrait-on traiter aux fins d'examen les détachements et les partages de locaux (« co-locations »)? Les organismes d'examen devraient-ils avoir compétence pour se pencher sur les activités intégrées et le partage de renseignements dans le cadre d'ententes de coopération et d'enquêtes conjointes?

a) Statu quo?

La première question qu'il faut traiter consiste à savoir si l'examen actuel des activités de la GRC en matière de sécurité nationale est suffisant. Comme on l'a fait remarquer dans le document de consultation de la Commission[4], ainsi que dans les observations écrites de la GRC à la Commission[5], la GRC est déjà soumise à bon nombre de structures de responsabilité et d'examen. Par exemple, elle a une loi habilitante, un code de conduite, des politiques internes, des instructions du ministre et une hiérarchie de supervision. Elle est soumise à la vérification par des agences indépendantes, dont la CPC et la vérificatrice générale. Elle doit respecter la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Charte des droits et libertés* et les préceptes du

[4] Document de consultation de la Commission, p. 38 et 39.
[5] Observations de la GRC à la Commission Arar (février 2005), p. 25 à 32.

principe de primauté du droit. La preuve que la GRC recueille et tente d'utiliser dans une poursuite est assujettie à un examen judiciaire.

Toutefois, la CPP a déclaré dans ses observations qu'elle considère le statu quo insuffisant, en partie parce que les « pouvoirs accordés à la CPP ne sont pas suffisants pour qu'elle puisse se décharger adéquatement de son mandat »[6]. La CPP souligne notamment ce qu'elle considère être un problème lorsqu'il s'agit d'obtenir des renseignements, et le fait qu'elle n'a pas le pouvoir d'exiger la production de preuves, de déclarations ou de documents à moins qu'une enquête publique ne soit convoquée. La CPP souligne aussi que tout processus fondé sur les plaintes a des limites, particulièrement dans le contexte des questions liées à la sécurité nationale[7].

Plusieurs organisations se sont aussi dites d'avis que la CPP, avec sa structure et ses pouvoirs actuels, ne peut pas examiner de façon efficace les activités de la GRC en matière de sécurité nationale[8].

b) Examen basé sur la fonction ou l'institution?

L'une des questions fondamentales est de savoir sur quel(s) organisme(s) ou activités un organisme d'examen devrait-il avoir compétence. La GRC devrait-elle avoir son propre organisme d'examen? L'organisme devrait-il examiner également une partie ou tout le travail d'autres organisations agissant en matière de sécurité nationale (GRC, SCRS, CST, renseignement militaire et divers organismes et ministères fédéraux)?

Chaque grande organisation intervenant dans le domaine de la sécurité nationale au Canada dispose actuellement de son propre organisme d'examen. Ainsi, la CPP examine les activités de la GRC, le CSARS, celles du SCRS et le commissaire du CST, celles du CST. D'autres ministères et organismes fédéraux jouant un rôle dans le domaine de la sécurité nationale et du renseignement de sécurité ne sont pas soumis à un examen de ce genre.

---

[6] Observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 22.
[7] Observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 22 et 23.
[8] Voir, par exemple, les observations de la Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles à la Commission Arar (février 2005), p. 3; les observations de la FCA/CAIR-Can à la Commission Arar (février 2005) p. 21; les observations de la British Columbia Civil Liberties Association à la Commission Arar (mars 2005), p. 7 et 8.

Les membres des forces de police provinciales et municipales ne sont généralement pas assujettis à la compétence de la CPP, même lorsqu'ils collaborent avec la GRC au sein d'équipes intégrées de la sécurité nationale, à moins qu'ils ne soient nommés à titre de gendarmes spéciaux surnuméraires de la GRC[9], et ils demeurent assujettis à la compétence disciplinaire de leur force de police d'attache[10]. L'Association canadienne des chefs de police a demandé avec insistance l'adoption d'une solution législative aux questions de responsabilité et de surveillance qui se posent lorsqu'un agent de police d'un ressort donné fait l'objet d'une plainte alors qu'il travaille dans un autre ressort[11].

Depuis le 11 septembre 2001, les activités des organismes d'application de la loi et des services du renseignement de sécurité sont de plus en plus intégrées. Les enquêtes antiterroristes menées par les EISN de la GRC, auxquelles peuvent aussi participer le SCRS, les forces de police provinciales et municipales et d'autres ministères fédéraux comme l'ASFC, ne sont qu'un exemple de cette intégration. D'aucuns pourraient prétendre que le système actuel, où chaque organisation a son propre organisme d'examen, fait qu'aucun des organismes d'examen n'a un portrait complet des projets intégrés.

Dans les autres pays, il existe des modèles d'examen dont la compétence est définie selon l'agence ou selon l'activité. En Norvège[12] et au Royaume-Uni[13], la compétence de certains organismes d'examen est définie en fonction des activités : ces organismes ont compétence à la fois sur les services de police et les services du renseignement de sécurité, dans la mesure où ceux-ci mènent des enquêtes ou des activités définies touchant la sécurité nationale. En Norvège, le comité d'examen du service du renseignement de sécurité – le Comité EOS – voit des avantages à avoir compétence sur plus d'un organisme, notamment le fait qu'il est en mesure de

---

[9] *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10 (« Loi sur la GRC »), art. 7 et par. 45.35(1).

[10] Observations du Service de police d'Ottawa à la Commission Arar (février 2005), p. 5; Observations de la Police provinciale de l'Ontario à la Commission Arar (mars 2005), p. 8.

[11] Observations de l'ACCP à la Commission Arar (mars 2005), p. 16 à 19 et *Loi sur les services de police interterritoriaux*, C.P.L.M., ch. C325.

[12] Le Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services, appelé « Comité EOS » en Norvège, a compétence sur tous [TRADUCTION] « les services de renseignement, de surveillance et de sécurité fournis, contrôlés ou autorisés par l'administration publique ». Voir *The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services*, Loi n° 7 du 3 février 1995, art. 1.

[13] Les organismes d'examen créés par la *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (R.-U.), 2000, ch. 23 (« *RIPA* »), dont la compétence est définie selon l'activité d'enquête (par ex., interceptions, surveillance), surveillent généralement toute autorité publique se livrant aux activités qui relèvent de leur compétence.

surveiller les activités intégrées. Cet avis est partagé par les bureaux de l'ombudsman de la Suède et du Commonwealth australien, organismes ayant une compétence générale qui sont chargés d'examiner à la fois les activités des forces de police et celles des services du renseignement de sécurité.

Le modèle adopté par la Belgique est intéressant : la compétence est définie selon l'agence, mais la loi prévoit des passerelles législatives (« statutory gateways »)[14] entre les organismes d'examen. Le Comité P, qui a compétence sur la police, et le Comité I, qui a compétence sur deux services du renseignement de sécurité, ont l'obligation fixée par la loi d'échanger des renseignements, de tenir des réunions conjointes et de coordonner leurs activités dans certains cas[15]. Ces comités ont mené des enquêtes conjointes, chacun publiant son propre rapport.

Aux États-Unis, les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de la Justice[16] et du ministère de l'Intérieur (*Homeland Security*), ont tous dit préférer un système d'examen dont la compétence est définie selon l'agence. L'inspecteur général de la CIA a expressément indiqué qu'il était souhaitable qu'un seul organisme soit chargé d'examiner les activités de la CIA, étant donné que ces activités sont spécialisées et compliquées, et que le fait de concentrer sur une seule agence permet aussi la spécialisation et la compréhension nécessaires au sein de l'organisme d'examen. L'inspecteur général du ministère de la Justice a souligné qu'un tel modèle, combiné à la capacité de coordonner les examens effectués par plusieurs organismes, était important lorsqu'il s'agit de l'examen d'activités d'enquête intégrées ou qui se chevauchent. Aux États-Unis, cet objectif est atteint par des examens effectués conjointement par les inspecteurs généraux (p. ex. les inspecteurs généraux de la CIA et du ministère de la Justice peuvent enquêter conjointement sur une affaire).

En Australie, il existe un autre modèle facilitant la coopération entre les organismes d'examen. Dans le cadre de son mandat concernant la *Australian Crime Commission* (ACC), par exemple, l'ombudsman du Commonwealth a le pouvoir, en vertu de la loi, de conclure des ententes

---

[14] Nous employons ce terme pour désigner les mécanismes prévus par la loi qui prévoient l'échange de renseignements ou d'autres formes de collaboration ou d'échange entre les organismes d'examen.

[15] *Loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignements*, art. 52 et suivants.

[16] Certains organismes ayant des fonctions assimilables à celles de la police relèvent de l'inspecteur général du ministère de la Justice, notamment le Federal Bureau of Investigation (FBI), la Drug Enforcement Agency (DEA), le U.S. Marshals Service, le Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives et le Federal Bureau of Prisons.

(« *arrangements* » dans le texte) en matière d'enquêtes avec d'autres organismes d'examen ayant compétence sur les membres de l'ACC[17].

Au Royaume-Uni, l'IPCC a mené des enquêtes conjointement, dans le passé, avec d'autres organismes d'examen. Récemment, une passerelle législative est venue faciliter le partage de l'information et la coopération entre l'IPCC et l'ombudsman parlementaire, deux instances chargées d'examiner certaines activités du ministère du Revenu et des Douanes (*Revenue and Customs Department*). Ainsi, l'IPCC et l'ombudsman parlementaire [TRADUCTION] « peuvent s'échanger des renseignements dans le cadre de » leur mandat respectif et [TRADUCTION] « peuvent mener des enquêtes conjointes » sur certaines questions[18].

Selon certaines observations présentées à la Commission, un organisme d'examen ayant compétence sur une seule agence assure une meilleure compréhension des besoins particuliers de l'organisation en cause, de ses activités et des conséquences qui en découlent. Par exemple, le commissaire du CST est d'avis que ce modèle semble préférable[19] :

> [TRADUCTION] Des doutes subsistent sur la question de savoir si un organisme d'examen unique pourrait examiner efficacement les activités très variées de l'ensemble de la communauté de la sécurité et du renseignement.

D'un autre côté, la CPP souligne que l'existence d'un seul organisme d'examen ayant compétence sur tous les intervenants en matière de sécurité nationale ferait en sorte que toutes les activités touchant la sécurité nationale qui portent atteinte aux droits de la personne fassent l'objet d'un examen civil uniforme[20].

La BCCLA a aussi préconisé la création d'un organisme d'examen unique en matière de sécurité nationale :

---

[17] *Ombudsman Act 1976* (Cth), art. 8. Un comité parlementaire a récemment recommandé qu'on examine la possibilité d'une liaison plus étroite entre l'ombudsman du Commonwealth, les ombudsmans des États et l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité, relativement à la possibilité d'examens conjoints des activités intégrées ASIO/forces de police.

[18] *Commissioners for Revenue and Customs Act, 2005* (R.-U.), 2005, ch. 11, par. 28(3) et (4).

[19] Observations du commissaire du CST à la Commission Arar (janvier 2005), p. 4.

[20] Observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 54.

> [TRADUCTION] Un organisme d'examen civil chargé d'examiner la responsabilité dans le domaine de la sécurité nationale doit être en mesure de suivre pas à pas la preuve obtenue jusqu'à sa conclusion, ou depuis le début, que cette preuve provienne de la GRC, du SCRS ou d'un autre organisme[21].

c) Compétence partagée

Il faut aussi déterminer si la compétence en matière d'examen des activités de la GRC doit être partagée. Les activités de la GRC touchant la sécurité nationale et ses autres activités devraient-elles être examinées par des organismes différents? Dans un tel cas, l'« organisme chargé d'examiner les activités touchant la sécurité nationale » pourrait être défini en fonction des activités (c.-à-d. toutes les activités touchant la sécurité nationale) ou de l'organisme (p. ex. la GRC, le SCRS, le CST et l'ASFC).

La Norvège fournit un exemple de compétence partagée. Dans ce pays, un organisme reçoit les plaintes visant l'ensemble de la force de police, et un autre organisme, le comité EOS, est chargé de l'examen des activités des deux services du renseignement de sécurité et du service de police de sécurité. En plus d'étudier les plaintes déposées contre le service de police de sécurité, le comité EOS effectue des inspections régulières. Des lignes directrices obligent l'organisme qui étudie les plaintes visant l'ensemble de la force policière à aviser le comité EOS de toute allégation concernant le service de police de sécurité, à le tenir informé des enquêtes qu'il mène sur ces allégations et des recommandations qu'il formule ensuite, et à lui signaler toute question susceptible de l'intéresser. L'obligation du comité EOS à cet égard est plus limitée. Les membres du service de police de sécurité font ainsi l'objet de deux formes d'examen. Il y a lieu de noter que ce service a sa propre loi constitutive, différente de celle du service de police ordinaire, et qu'il dispose de ses propres bureaux. Certaines activités, notamment l'échange de renseignements, sont cependant intégrées, et le comité EOS a récemment soulevé, dans un rapport annuel, la question de savoir s'il devrait avoir compétence sur les unités du service de police ordinaire qui participent à des activités antiterroristes touchant la sécurité nationale[22].

---

[21] Observations de la BCCLA à la Commission Arar (mars 2005), p. 13.

[22] Voir la discussion de la Norvège dans le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

Des difficultés pratiques de ce genre peuvent surgir lorsqu'on tente de définir la compétence sur la base des fonctions policières. Il arrive que des enquêtes policières débutent comme des enquêtes ordinaires avant de devenir des enquêtes en matière de sécurité nationale. Il est possible aussi, en théorie, qu'elles redeviennent ensuite des enquêtes ordinaires. L'Association canadienne des chefs de police a d'ailleurs dit à ce sujet :

> [TRADUCTION] Non seulement de nombreuses activités liées au terrorisme sont considérées comme des crimes, mais une grande partie des activités passées commises par des terroristes sont des activités criminelles simples et rudimentaires qui mènent finalement à des actes terroristes[23].

Partageant ce point de vue, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord souligne que les groupes terroristes commettent de nombreux crimes ordinaires, souvent à des fins de financement, comme la fraude au moyen de cartes de crédit, la contrebande de carburant et le trafic de stupéfiants, ainsi que des vols qualifiés et des infractions mineures. Elle mentionne que les enquêtes sont souvent transférées d'une unité antiterroriste à une autre unité du service de police, et vice-versa, ou sont menées simultanément par elles[24]. La Police provinciale de l'Ontario a soulevé une question semblable dans le contexte canadien. Dans ses observations, elle indique que l'application de la loi axée sur les renseignements, qui suppose que l'information circule au sein d'une force de police ainsi qu'entre les organismes d'application de la loi ou de sécurité, a des répercussions sur le choix d'un modèle étant donné qu'il [TRADUCTION] « ne serait probablement pas efficace d'isoler une division particulière d'un organisme d'application de la loi pour le surveiller ou l'examiner »[25]. La Commission aimerait savoir comment des dispositions législatives pourraient régler ces questions si un modèle fondé sur une compétence partagée était adopté.

d) Partage de renseignements

Le partage de renseignements est essentiel à la fois dans le cadre des enquêtes criminelles et dans celui de la collecte de renseignements de sécurité et de renseignements relatifs à la sécurité

---

[23] Observations de l'ACCP à la Commission Arar (mars 2005), p. 11 (les notes de bas de page sont omises).
[24] Voir la discussion sur l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord dans le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.
[25] Observations de la PPO à la Commission Arar (mars 2005), p. 18 et 19.

nationale. Cela entraîne des questions à savoir comment un organisme obtient ces renseignements, quel usage il en fait, à qui il peut les transmettre et à quelles conditions. Dans le contexte de la sécurité nationale, on peut recevoir ou transmettre des renseignements à des organismes d'application de la loi canadiens ou étrangers, à des organismes de renseignements de sécurité nationale canadiens ou étrangers, et à des gouvernements canadiens ou étrangers, ainsi qu'à des organismes internationaux.

Il peut y avoir des caractéristiques particulières aux renseignements liés à la sécurité nationale, notamment la sécurité des sources, des méthodes et des ententes internationales de partage de renseignements, caractéristiques dont il faut tenir compte dans la conception d'un organisme d'examen. Il peut aussi y avoir des différences entre le partage de renseignements par les forces de police et le partage de renseignements par les organismes de renseignements de sécurité, ce qui pourrait supposer que l'organisme d'examen a des pouvoirs, des contraintes ou des caractéristiques de nature différente. Toutes ces questions intéressent la Commission.

e) Interaction avec les modèles d'examen canadiens

Chacun des modèles modifiés potentiels dont nous venons de faire mention aurait un effet sur les modèles d'examen existants. Il peut y avoir des lacunes ou des incohérences dans le cadre d'examen. En Australie, l'ombudsman et le commissaire à la vie privée ont fait état de lacunes et d'incohérences dans le cadre de responsabilité pour les questions liées à l'application de la loi à travers les frontières, à savoir :

- la transmission des plaintes;
- le partage de renseignements;
- la délégation de pouvoirs à un autre organisme de responsabilité mieux placé pour faire enquête sur la question; et

- la décision de s'impliquer dans une question[26].

Dans le contexte canadien, voici certains exemples de questions qui peuvent être soulevées :

- S'il devait y avoir un organisme commun pour les intervenants fédéraux, comment cet organisme organiserait-il ses liens avec (i) les participants provinciaux et municipaux au sein des équipes intégrées de la sécurité nationale, et (ii) les organismes d'examen canadiens qui ont compétence sur ces participants?

- Dans le cadre du régime fédéral canadien, des passerelles législatives entre les organismes d'examen fédéraux, comme le CSARS et les organismes d'examen provinciaux, comme le Office of the Police Complaint Commissioner (C.-B) ou le commissaire à la déontologie policière (Québec), seraient-elles efficaces?

- Au sein du gouvernement fédéral, des organismes d'examen n'ayant compétence que sur un seul organisme (p. ex. CST/SCRS/GRC) qui auraient la capacité de coordonner les examens de plusieurs agences par l'entreprise de passerelles législatives seraient-ils préférables à un super-organisme d'examen ayant compétence sur plusieurs organismes? Pourquoi, ou pourquoi pas?

- S'agissant de l'examen visant la collecte et le partage de renseignements, quel devrait être le rôle du commissaire à la vie privée et comment ce rôle peut-il s'exercer de façon coordonnée avec les organismes d'examen?

Le commissaire serait heureux d'obtenir des commentaires sur les principes dont il devrait tenir compte, ainsi que sur les questions soulevées relativement à l'interaction entre tout mécanisme d'examen des fonctions de la GRC en matière de sécurité nationale et les modèles d'examen canadiens existants.

---

[26] « Who's Got the Map? », article présenté à l'Australia Institute of Administrative Law, National Administrative Law Forum, Hobart, juillet 2004, par Claire Pitham, directeur des enquêtes, bureau du Commonwealth Ombudsman (Australie), p. 9.

B. POUVOIRS D'EXAMEN

Question 4 : De quelle façon l'organisme d'examen devrait-il pouvoir ouvrir une enquête : à la suite d'une plainte; de sa propre initiative[27]; dans le cadre d'inspections[28]; à la suite d'un renvoi par l'exécutif, l'assemblée législative ou d'autres organes pertinents?

Question 5 : Quels pouvoirs devraient être conférés à un organisme d'examen des activités concernant la sécurité nationale et quelles restrictions devraient s'appliquer? Ces pouvoirs peuvent comprendre l'accès aux renseignments et aux documents, des pouvoirs de police et des pouvoirs de redressement. Quant aux restrictions, il pourrait s'agir du moment où on peut tenir les enquêtes et de la publication de rapports.

a) L'initiative d'un examen

Au Canada, c'est généralement par le dépôt d'une plainte que commence un examen des activités de la police[29]. Il ressort de bon nombre des observations reçues par le commissaire qu'un système fondé uniquement sur le dépôt de plaintes ne convient pas lorsqu'il s'agit des activités de la GRC touchant la sécurité nationale[30]. Cet avis est partagé par de nombreux organismes étrangers chargés de l'examen des activités en matière de sécurité nationale. Les organismes d'examen qui veulent mener des enquêtes sur la sécurité nationale et des inspections à cet égard de leur propre initiative invoquent principalement, au soutien de leur position, le secret qui entoure les enquêtes et la possibilité que les renseignements ne soient pas fiables, ainsi

---

[27] Nous employons l'expression « enquête effectuée par l'organisme d'examen de sa propre initiative » pour désigner les enquêtes ou les plaintes qu'un organisme d'examen peut, selon le cas, ouvrir ou déposer de son propre chef.

[28] Nous employons le terme « inspection » pour désigner le pouvoir d'inspecter les activités de l'organisme, en l'absence de plainte, comme s'il s'agissait d'une vérification des activités de l'organisme; en règle générale, la portée de ce pouvoir n'est pas circonscrite. Le pouvoir d'inspection se distingue du pouvoir de mener une enquête de sa propre initiative, dans la mesure où ce dernier se rapporte habituellement à une seule question ou à un seul comportement identifiables.

[29] Voir la discussion dans le Document de référence de la Commission intitulé « Modèle d'examen des activités des forces policières au Canada ».

[30] Voir, par exemple, les observations de la BCCLA à la Commission Arar (mars 2005), p. 8 à 10; les observations de l'ACLC à la Commission Arar (février 2005), p. 6; les observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 23 à 25.

que d'autres arguments analysés dans le Document de référence de la Commission intitulé « La sécurité nationale et les droits et libertés »[31].

La BCCLA a aussi mis en évidence un certain nombre d'obstacles qui peuvent nuire au dépôt d'une plainte, notamment :

(i) les obstacles linguistiques, le manque d'instruction et l'analphabétisme;

(ii) l'expérience culturelle, y compris les milieux ethniques et culturels qui ont un sentiment de méfiance envers la police ou une crainte de représailles de leur part;

(iii) le statut juridique – les demandeurs d'asile et les résidents permanents peuvent hésiter à compromettre leur statut au regard de l'immigration; et

(iv) une défense des droits inadéquate ou une aide insuffisante[32].

De plus, dans ses observations, la présidente de la CPP souligne que des musulmans ont porté à son attention de prétendues irrégularités commises par la GRC dans le cadre de ses enquêtes, en précisant clairement que la peur les avait empêchés de déposer des plaintes officielles[33].

Le mandat confié par la loi à l'inspecteur général du ministère de la Justice aux États-Unis constitue un modèle intéressant, en particulier en ce qui concerne les plaintes relatives aux libertés civiles. L'inspecteur général doit désigner un fonctionnaire de son bureau qui [TRADUCTION] « examine les renseignements et reçoit les plaintes relatives à de prétendues atteintes aux droits et aux libertés civils » commises par des employés, et qui [TRADUCTION] « informe le public, au moyen d'Internet, de la radio, de la télévision et des journaux, au sujet des responsabilités et des fonctions de ce fonctionnaire et de la manière de communiquer avec lui »[34]. De plus, l'inspecteur général doit déposer des rapports semestriels sur ces questions devant des comités de la Chambre et du Sénat. Son bureau a lancé un vaste

---

[31] Disponible en ligne à www.commissionarar.ca.
[32] Observations de la BCCLA à la Commission Arar (mars 2005), p. 8 et 9.
[33] Observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 23 et 24.
[34] *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act)* Act *of 2001*, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (« *PATRIOT Act* »), art. 1001.

programme d'information, comportant notamment la publication d'annonces en différentes langues – l'arabe et l'ourdou entre autres – dans divers médias ethniques. La BCCLA a recommandé que le gouvernement fédéral mette sur pied un bureau de l'ombudsman des libertés civiles, dont le mandat serait de promouvoir et de protéger les libertés civiles, le principe de primauté du droit et les valeurs inscrites dans la Charte, le tout dans le contexte de la sécurité nationale[35].

La plupart des organismes d'examen des activités de la police et des services du renseignement de sécurité à l'étranger ont le pouvoir de mener des enquêtes « de leur propre initiative », c'est-à-dire d'entreprendre une enquête en déposant eux-mêmes une plainte, ou autrement. Bon nombre d'entre eux ont également le pouvoir d'effectuer des inspections ou des vérifications générales des dossiers quand ils le jugent bon, ou périodiquement. Ces organismes comprennent des agences dont la compétence s'étend aux activités de la police en matière de sécurité nationale: le Comité P en Belgique; le comité EOS en Norvège; les inspecteurs généraux des ministères de la Justice et de l'Intérieur aux États-Unis; et les organismes créés par la *RIPA* au Royaume-Uni[36].

Au Canada, la CPP n'a pas de pouvoir d'inspection, contrairement au CSARS[37], mais elle peut déposer ses propres plaintes[38].

Au Québec, le commissaire à la déontologie policière n'a pas reçu le pouvoir précis de déposer lui-même une plainte, mais le ministre peut demander la tenue d'une enquête[39].

On pourrait également prévoir qu'une enquête pourrait être entreprise à la demande du législateur ou de l'exécutif. Au Canada, le ministre peut demander au CSARS de lui présenter des rapports spéciaux sur le SCRS[40]. En Australie, le premier ministre ou le ministre responsable

---

[35] Observations de la BCCLA à la Commission Arar (mars 2005), p. 15 à 18.
[36] Les pouvoirs d'inspection de ces organismes sont limités par la nature de l'activité visée par l'examen.
[37] *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.C.R. 1985, ch. C-23 (« Loi sur le SCRS »), arts 38 à 40.
[38] *Loi sur la GRC*, par. 45.37(1).
[39] *Loi sur la police*, L.R.Q. ch. P-13.1, art. 166.
[40] *Loi sur le SCRS*, art. 54.

peuvent demandent à l'IGIS de mener une enquête[41]. Aux États-Unis, les comités du Sénat et de la Chambre peuvent demander aux inspecteurs généraux d'enquêter sur une affaire particulière.

Une autre question se pose : serait-il souhaitable de conférer à la CPP des pouvoirs plus larges (en matière d'inspection, par exemple) à l'égard des activités de la GRC touchant la sécurité nationale, mais non à l'égard des autres activités de la GRC.

b) Accès à l'information

La nature du pouvoir conféré par la loi d'obtenir les renseignements détenus par d'autres organismes est une question importante. Dans quelle mesure l'organisme devrait-il avoir le pouvoir de contraindre l'organisation faisant l'objet de l'examen, ou toute autre source, à produire des documents ou à communiquer des renseignements? Au Canada, le CSARS et le commissaire du CST ont un droit d'accès total aux dossiers du SCRS et du CST respectivement[42]. Le commissaire du CST a le pouvoir d'assignation à l'extérieur de l'organisme, par exemple à l'égard de personnes privées, d'autres ministères fédéraux ou d'organisations comme la GRC.[43] Par contraste, le CSARS a le pouvoir d'assigner les témoins et d'exiger la production de documents, mais seulement dans le contexte des enquêtes en vertu des plaintes, et non dans le contexte de son pouvoir général d'examen[44].

Le commissaire à la déontologie policière du Québec est autorisé à pénétrer dans les locaux des services de police et il a le pouvoir d'exiger la production de documents. Par contre, la Commission civile des services policiers de l'Ontario n'a pas ces pouvoirs dans le cadre normal du traitement d'une plainte[45]. Au Manitoba, le commissaire de l'Organisme chargé des enquêtes sur l'application de la loi possède de vastes pouvoirs de perquisition et de saisie par l'utilisation

---

[41] *Inspector-General of Intelligence and Security Act, 1986 (Cth).* (« Loi sur l'IGIS »), art. 8 et 9.
[42] Sous réserve seulement du privilège du Cabinet.
[43] *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, par. 273.63(4).
[44] *Loi sur le SCRS*, art. 39 et 50.
[45] Document de référence de la Commission intitulé « Modèle d'examen des activités des forces policières au Canada », p. 9 et 10.

de mandats de perquisition et il peut aussi demander tout renseignement pertinent au chef du service de police concerné par la plainte[46].

De nombreux organismes d'examen des activités policières en place dans d'autres pays ont, en règle générale, accès aux renseignements classifiés pertinents à leur mandat. C'est le cas, par exemple, de l'ombudsman de la police en Irlande du Nord, des autorités créées par la *RIPA* au Royaume-Uni et du Comité P en Belgique.

Les inspecteurs généraux de la CIA, du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice disposent de vastes pouvoirs d'assigner des personnes impliquées à l'extérieur du gouvernement fédéral[47]. La loi les oblige à utiliser d'autres méthodes que les assignations pour obtenir des renseignements d'intervenants au sein du gouvernement fédéral. Il y a cependant d'autres intervenants fédéraux qui collaborent à la fourniture de renseignements aux inspecteurs généraux. Si un problème se pose quant à l'obtention de documents détenus par un autre ministère ou organisme fédéral, l'inspecteur général de la CIA, par exemple, peut en parler à l'inspecteur général du ministère de l'Intérieur, afin d'obtenir la coopération des employés fédéraux relevant de la compétence de ce dernier en matière d'examen.

c) Pouvoirs de police

Il faut aussi se demander si l'organisme d'examen a besoin de pouvoirs de police pour mener ses enquêtes.

En Irlande du Nord, l'ombudsman de la police est doté de pouvoirs de police, notamment le pouvoir d'effectuer des fouilles, des perquisitions et des saisies et le pouvoir d'arrêter des particuliers qui refusent de collaborer à ses enquêtes. L'ombudsman a utilisé ce pouvoir à plusieurs reprises. L'IPCC, qui a compétence sur toutes les forces de police de l'Angleterre et du pays de Galles, ainsi que sur certains services de police spécialisés comme le National Criminal

---

[46] *Loi sur les enquêtes relatives à l'application de la Loi*, L.R.M., ch. L. 75, par. 12(2) et (5).
[47] *Inspector General Act of 1978*, 5 U.S.C. Appendix §§ 1-12 (1978) (« Inspector General Act de 1978 »), art. 6.

Intelligence Service et certaines parties du Revenu, des Douanes et de l'Immigration, jouit également de pouvoirs de police[48].

Outre le pouvoir de contraindre une personne à produire des documents et à témoigner, les inspecteurs généraux des États-Unis sont également autorisés à porter des armes à feu, à procéder à des arrestations et à demander et exécuter des mandats de perquisition[49]. Ils peuvent aussi mener des enquêtes criminelles.

d) Quand enquêter

Il faut se demander aussi si des restrictions devraient circonscrire le moment auquel une enquête peut être effectuée. Cette question peut être liée au principe de l'indépendance de la police ou à la préservation de l'intégrité d'enquêtes criminelles en cours. La GRC a déclaré ce qui suit au sujet de l'indépendance de la police :

> Les menaces pour l'autonomie policière seraient moins apparentes avec un mécanisme d'examen qui maintiendrait une distance par rapport au gouvernement et qui permettrait d'effectuer des vérifications rétrospectives sans ingérence dans les enquêtes en cours. La vérification rétrospective de dossiers peut jouer un rôle important, et la GRC est d'accord avec le principe voulant qu'un examen externe puisse renforcer ses activités dans le domaine de la sécurité nationale[50].

Un certain nombre d'organismes d'examen ayant compétence sur les forces de police ont la capacité d'effectuer des enquêtes simultanément avec les enquêtes policières. Par exemple, l'ombudsman de la police de l'Irlande du Nord peut mener des enquêtes sur les services de police en même temps que ceux-ci mènent une enquête criminelle, y compris en matière de terrorisme, se rapportant aux mêmes faits ou à des faits connexes. Il arrive parfois que le bureau de l'ombudsman et la force de police demandent de se faire communiquer les mêmes éléments de preuve; des négociations sont alors menées pour régler la question. Il est même arrivé que l'ombudsman ait occupé en priorité la scène d'un prétendu crime[51].

---

[48] *Police Reform Act 2002* (R.-U.), 2002, ch. 30, par. 9(4), Schedule 3, Part 3.
[49] *Inspector General Act de 1978*, al. 6(e)(1).
[50] Observations de la GRC à la Commission Arar (février 2005), p. 17.
[51] Voir le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.

Au Royaume-Uni, l'IPCC effectue des enquêtes parallèles à celles de la police, y compris en matière de sécurité nationale. Bien qu'il y ait des questions pratiques qui se posent, par exemple lorsque les deux organisations ont besoin des mêmes éléments de preuve, chacune a été en mesure d'effectuer son travail sans gêner l'autre[52].

Aux États-Unis, les enquêtes des inspecteurs généraux se déroulent souvent en même temps qu'une enquête du FBI ou qu'une enquête criminelle de la police d'État.

e) Mesures correctives

La dernière question consiste à savoir si l'organisme d'examen devrait avoir seulement le pouvoir de faire des recommandations, ou s'il devrait avoir le pouvoir de rendre des ordonnances ayant force obligatoire.

Les organismes d'examen existant au Canada (CPP/CSARS/commissaire du CST) ont seulement le pouvoir de faire des recommandations en ce qui concerne les questions générales sur lesquelles ils se sont penchés. La plupart des organismes dans les autres pays disposent aussi uniquement du pouvoir de faire des recommandations. Dans l'ensemble, ces organismes estiment qu'en raison de l'obligation de rendre des comptes au public et de la responsabilité des organisations en cause, le pouvoir de faire des recommandations est suffisant et leur permet à l'organisation d'apporter des changements d'une manière appropriée..

En outre, comme la CPP l'a fait valoir dans ses observations à la Commission, le pouvoir de formuler des recommandations pose moins de problèmes au regard de la doctrine de l'indépendance de la police[53]. Ce point de vue est partagé par l'Association canadienne des libertés civiles. Celle-ci a souligné que l'organisme d'examen ne devrait pas avoir un pouvoir de décision à l'égard d'un organisme d'application de la loi parce que, [TRADUCTION] « peu importe

[52] Voir la discussion dans le Document supplémentaire de la Commission portant sur les modèles internationaux.
[53] Observations de la CPP à la Commission Arar (février 2005), p. 12 à 14.

l'étendue de son pouvoir de décision, l'organisme de vérification est susceptible, comme le font tant de politiciens, d'hésiter à s'attaquer à la police »[54].

La Coalition pour la surveillance internationale des libertés civiles a fait une suggestion intéressante : l'organisme d'examen devrait [TRADUCTION] « avoir un mandat d'éducation nationale » afin de faire en sorte que le public s'intéresse à ses rapports[55]. Ce mandat serait comparable à celui que la loi confie expressément à l'inspecteur général du ministère de la Justice, dont il a été question précédemment.

Par contre, la Fédération canado-arabe et le Canadian Council on American-Islamic Relations soutiennent qu'un organisme d'examen devrait avoir un vaste éventail de mesures correctives à sa disposition, dont l'indemnisation de personnes, [TRADUCTION] « des excuses écrites ou publiques, l'assurance qu'un individu ne fait pas l'objet d'une enquête, la destruction ou la correction de dossiers erronés et la formulation de directives correctives en matière d'orientation et de pratique »[56].

C. QUI EFFECTUE L'EXAMEN? À QUI FAIRE RAPPORT?

Question 6 : Quelles observations feriez-vous au sujet :

(i) des qualifications nécessaires pour examiner les activités concernant la sécurité nationale;

(ii) du mode de sélection des membres;

(iii) de la manière dont il faudrait traiter les questions de la confidentialité liée à la sécurité nationale;

(iv) de l'entité ou des entités auxquelles l'organisme d'examen devrait faire rapport;

---

[54] Observations de l'ACLC à la Commission Arar (février 2005), p. 10.
[55] Observations de la CISLC à la Commission Arar (février 2005), p. 5.
[56] Observations de la FCA et du CAIR-CAN à la Commission Arar (février 2005), p. 26.

(v) de la ou des formes qu'un tel rapport devrait prendre, compte tenu des besoins parfois contradictoires de confidentialité et de responsabilisation/transparence.

a) L'organisme d'examen

Les organismes d'examen des activités des forces de police et des services de sécurité et du renseignement de sécurité existant au Canada et dans d'autres pays ont des relations de nature différente avec les organes législatif et exécutif; leur composition, la procédure de nomination ou d'élection de leurs membres et les compétences exigées de ces derniers varient considérablement.

La CPP peut compter jusqu'à 31 membres, bien qu'il n'y ait actuellement que la présidente et le vice-président qui soient membres de la Commission. Les membres sont nommés par le Cabinet fédéral pour des mandats renouvelables de cinq ans et ne peuvent être révoqués que pour un motif valable. Aucune compétence particulière n'est exigée. La plupart des organismes d'examen existant dans les autres pays que nous avons étudiés sont composés d'un à sept membres. Il faut se demander si la CPP serait en mesure d'examiner de manière appropriée les activités en matière de la sécurité nationale si elle comptait réellement les 31 membres prévus.

Le CSARS est composé d'un président et de deux à quatre autres personnes, tous des membres du Conseil privé ne siégeant pas au Parlement. Ces membres sont choisis par le premier ministre après consultation avec le chef de l'Opposition et le chef de chacun des partis qui comptent au moins 12 députés à la Chambre des communes. Leur mandat est d'une durée de cinq ans et n'est renouvelable qu'une fois. Les membres du CSARS doivent se conformer aux exigences de sécurité et prêter un serment de confidentialité.

Le modèle du commissaire du CST est différent. Le commissaire est nommé par le gouverneur en conseil. Il doit être un juge surnuméraire ou un juge d'une cour supérieure à la retraite.

L'autre modèle canadien qui est souvent utilisé lorsque l'indépendance est essentielle est celui des agents indépendants responsables au Parlement, par exemple le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général. Le Commissaire à la

protection de la vie privée, par exemple, est nommé par le gouverneur en conseil, mais seulement après approbation par résolution de la Chambre et du Sénat. Son mandat de sept ans est renouvelable. Le Commissaire peut être révoqué par une adresse au Sénat et à la Chambre. Il relève directement du Parlement.

En Belgique et en Norvège, les membres des organismes d'examen sont élus par le législateur, une pratique inconnue au Canada. Il en va de même de l'ombudsman en Suède. D'autres organismes de surveillance du Royaume-Uni ont exigé que certains de leurs postes ne puissent être occupés que par des juges – en exercice ou à la retraite.

b) Rapports et communication de renseignements

Il est difficile de trouver l'équilibre entre la nécessité de protéger la sécurité nationale et le désir d'informer le public sur l'examen des activités touchant la sécurité nationale, que celles-ci soient effectuées par la police ou par des services du renseignement de sécurité. On reconnaît généralement que tous les renseignements ne peuvent pas être divulgués. Il faut trouver le meilleur moyen d'atteindre un équilibre entre le besoin d'assurer la responsabilité envers le public et la protection de la sécurité nationale.

À l'heure actuelle, la CPP soumet un rapport annuel au ministre, qui le dépose devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours d'activité de celle-ci suivant sa réception.[57] Sa composition actuelle l'empêche cependant d'avoir pleinement accès aux renseignements classifiés.

Le CSARS effectue des enquêtes et des inspections touchant la sécurité nationale et le renseignement de sécurité et soumet des rapports annuels et spéciaux au ministre responsable. Le ministre dépose les rapports annuels devant chaque chambre de Parlement dans les quinze premiers jours d'activité de celle-ci suivant sa réception.[58] Leurs rapports d'enquête sur les plaintes et leurs rapports spéciaux ne sont pas rendus publics. Le ministre n'est pas tenu de

---

[57] *Loi sur la GRC*, art. 45.34.
[58] *Loi sur le SCRS*, art. 53 et 54.

publier ces rapports. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais leur communication peut être refusée pour des raisons de sécurité nationale[59].

Par contraste, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Vérificateur général font rapport directement à l'organe législatif.[60]

Dans certains pays, les lois créant un organisme d'examen prévoient explicitement la confidentialité des rapports. Par exemple, le bureau de l'inspecteur général de la CIA est expressément tenu par la loi :

> [TRADUCTION] de tenir dûment compte, dans la préparation de tous ses rapports, de la protection des sources de renseignements et des méthodes utilisées pour les obtenir et de prendre les mesures compatibles avec l'objet de ces rapports qu'il estime appropriées pour limiter au minimum la divulgation de ces sources et méthodes dans ces rapports[61].

Aux États-Unis, la loi prévoit un mécanisme intéressant qui permet à l'organe exécutif d'opposer son veto à la divulgation de renseignements dans le rapport d'un inspecteur général, mais qui l'oblige à s'expliquer ensuite sur l'utilisation de ce veto devant le Congrès. Par exemple, le procureur général peut interdire la divulgation, par l'inspecteur général du ministère de la Justice, de « renseignements sensibles », portant notamment sur des procédures criminelles en cours, des opérations d'infiltration, l'identité des sources, et des questions touchant le renseignement de sécurité et la sécurité nationale. Le procureur général doit expliquer ensuite les raisons de l'interdiction au Congrès[62]. Selon l'inspecteur général du ministère de la Justice, cette disposition est généralement interprétée de manière à permettre au procureur général d'interdire la divulgation de « renseignements sensibles » seulement, et non les enquêtes ou les autres examens que l'inspecteur général décide d'effectuer. L'inspecteur général indique que ce

---

[59] *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 15.
[60] *Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985*, ch. P-21, art. 38 à 40; *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, par. 8(1).
[61] 50 USC sec. 403q(c)(3).
[62] *Inspector General Act de 1978*, art. 8E.

pouvoir n'a été invoqué qu'une fois, en 1998, afin de retarder de six mois la divulgation d'un rapport[63].

En Australie, l'IGIS fait rapport au premier ministre sur les enquêtes, les inspections et la conformité de l'ASIS et du DSD[64]. Le rapport complet doit être transmis au chef de l'Opposition à la Chambre des représentants, mais la loi interdit à ce dernier de divulguer toute partie de ce rapport qui n'est pas déposée devant le Parlement[65]. Avant de déposer le rapport devant chacune des chambres du Parlement, le premier ministre peut y faire les suppressions [TRADUCTION] « qu'il juge nécessaires pour éviter que la sécurité, la défense de l'Australie, les relations de celle-ci avec les autres pays et le respect de la vie privée des personnes ne soient compromis »[66].

---

[63] Bureau de l'Inspecteur général du ministère de la justice, « Épilogue », en date de juillet 1998, à son rapport « CIA-Contra-Crack Cocaine Controversy : a review of the Justice Department's investigations and prosecutions », en date de décembre 1997. Voir http://www.usdoj.gov/oig/special/9712/epilogue.htm.
[64] *IGIS Act*, par. 35(2) – (2B).
[65] *IGIS Act*, par. 35(3).
[66] *IGIS Act*, par. 35(5).

ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACRONYME	*SIGNIFICATION*
ACC	Australian Crime Commission (Australie)
ACLC	Association canadienne des libertés civiles (Canada)
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada (Canada) : ministère du gouvernement fédéral chargé de gérer les frontières du pays en appliquant et en exécutant les lois nationales régissant le commerce et les déplacements, ainsi que les ententes et conventions internationales
ASIO	Australian Security Intelligence Organisation (Australie)
ASIS	Australian Secret Intelligence Service (Australie)
BCCLA	British Columbia Civil Liberties Association (Canada)
CIA	Central Intelligence Agency (É.-U.)
CISLC	Coalition internationale de surveillance des libertés civiles (Canada)
Comité EOS	Committee for Oversight of the Intelligence, Surveillance and Security Services (Norvège)
Comité I	Comité permanent de contrôle des services de renseignements (Belgique)
Comité P	Comité permanent de contrôle des services de police (Belgique)
CPP	Commission des plaintes du public contre la GRC (Canada) : organisme d'examen de la GRC
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (Canada) : organisme d'examen du SCRS
CST	Centre de la sécurité des télécommunications (Canada) : organisme

	de cryptologie national
DEA	Drug Enforcement Agency (É.-U.)
DSD	Defense Signals Directorate (Australie)
EISN	Équipes intégrées de la sécurité nationale (Canada) : équipes d'enquête menées par la GRC, auxquelles peuvent participer les forces de police provinciales et municipales, le SCRS et d'autres ministères et organismes fédéraux
FBI	Federal Bureau of Investigation (É.-U.)
FCA/CAIR-Can	Fédération canado-arabe/Canadian Council on American-Islamic Relations (Canada)
GRC	Gendarmerie royale du Canada (Canada) : force de police nationale
IGIS	Inspector-General of Intelligence and Security (Australie)
IPCC	Independent Police Complaints Commission (R.-U.)
PPO	Police provinciale de l'Ontario (Canada) : force de police provinciale
RIPA	*Regulation of Investigatory Powers Act* (R.-U.)
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité (Canada) : source civile nationale de renseignement de sécurité